

諸外国の環境立法・環境行政と環境権

松 本 昌 悦

環境破壊という究極的な公害現象は、ひとりわが国の問題ではなく、世界各国のさし迫った最重要問題として登場してきた。昭和四五年八月、当時のニクソン・アメリカ大統領は、彼の諮問機関「環境基準委員会」の報告を得て、公害教書を明らかにし、合衆国議会へ提出した。その中では、次のようなことが述べられている。「環境問題に対する一般の関心の最近の高まりは、人類が自然との関係においてあまりにも無頓着であったことに遅まきながら気が付いたことの表われである。いろいろなバランスの微妙に作用し合った中で存在する自然の諸体系に対して、軽率に加えてきた破壊をやめなければ、将来、われわれは生態学的災害に直面するであろう」とし、更に「環境問題の根本的な原因は複雑であり深い根を持ったものである。その中には、次のようなものが含まれる。すなわち、成長の質を犠牲にして、成長の量を強調する従来の傾向、環境汚染の社会的コストを経済が十分計算に入れなかったこと、立案や決定のさい正規の必要な手順として環境の要因を考慮に入れなかったこと、従来の行政区域をいくつもまたがった問題を処理するには制度が適当でなかったこと、環境に対する影響を考慮せずに生活の便利さを優先したこと、もっと根本的には環境を全体として見、人間自身をも含めた環境の各部分が根本では相互に依存し合っていることに対する

理解と認識ができなかったことである。そのように深い根を持った原因を、一夜のうちに是正することができないのは明らかである。また単に法律を作ることによっても、それを解決はできない。われわれには新しい知識、新しい理解、新しい態度が必要である。そしてそういったものはあらゆるレベルの行政機関や、民間の各層（産業界や、知的職業人や、職場や家庭にいる個々の市民）に押し詰めなければならない。われわれの社会が問題を見いだし、決定を行なうさいに、われわれは是非とも根本的な改革を求めなければならないのである¹⁾とされている。

政府レベルで、このように環境の危機を自覚し、その対策にのり出してきたことは、一応歓迎されるべきことであろう。しかし、アメリカ社会における自然保護運動の活動はとりわけ先駆的である。すなわちアメリカ国民の環境に対する権利意識の高揚と環境破壊阻止への運動と公害克服への市民運動は顕著である。それは、Environmental Disruption への阻止乃至 Environmental Right の保護、そして Environmental Suit（環境訴訟）への展開は、それを実証するものである。いわばコンシュマリズム等を含めたこれらの市民運動が、政府の公害対策、ニクソンの公害教書へつながってくることとなったわけである。

(一) アメリカの環境権理論と環境立法・環境行政

このような経過は、アメリカ連邦議会において、一九六九年に国家環境政策法（The National Environmental Policy Act of 1968 <Pub. L., 91-190, 42 U. S. C. 4321-4321, Jan. 1, 1970>）の制定をもたらすこととなったのである。国家環境政策法（以下通称にならってNEPAと略す）は環境権を初め、環境法上の諸権利（権利章典）を定めたものであるとする主張が存する。あわせて環境基準委員会（Council on Environmental Quality）を設置することを大きな目的としている。NEPAの第二条においては、「本法の目的は、人と環境間の生産的で快適な調和を

助長する全国的な政策を宣言すること、環境と生物界へ与える損害を防止又は除去し人の健康と福祉を高めるための努力を促進すること、生態学的組織及び国民にとり重要な自然資源 (the ecological systems and natural resources important to the Nation) についての理解を豊かにすること、及び環境基準委員会 (Council on Environmental Quality) を設置することである⁽²⁾と規定する。そして更に環境基準委員会 (以下CEQと略す) は、Sec. 201 以下でその機能や役割について詳しく規定する。Sec. 201 では、大統領は、一九七〇年七月一日を初めとして、毎年連邦議会に環境問題報告書 (Environmental Quality Report) を提出することとなる。その際、CEQは大統領の実際上の調査活動を行ってゆく執行機関 (the Executive Office) の役割を担当してくることとなるし、CEQの構成員は、大統領の任命によって専門家から三名を指名することができる (Sec. 202) こととなっている。この三名によって構成された委員会は、更にNEPAの機能を果たすために (この法律の下においてその任務を果たす為に) 必要な限り公務員や雇員を置くことができる (Sec. 203) というものである。このように Sec. 209 まで、CEQに関する詳しい規定が置かれてきた。

あわせて指摘しておきたいことは、NEPAの Sec. 101 (a)(b)(c) が環境権を説明する根拠とされているということである。「(a)、連邦議会は、人類の活動が自然環境の全構成要素の相互関係に及ぼす影響、殊に、人口の増加、過密な都市化、産業の発展、資源の開発及び進展する技術の進歩の及ぼす深い影響、さらにまた、人類のあらゆる福祉と発展にとり環境上の良質を回復し維持することが極めて重要であることをここに認識し、一般の福祉の促進助長に適合する態様において財政技術援助を含むあらゆる実行可能な手段方法を用いること、人と自然が生産的な調和を保って存在でき、かつ、米国民の現在ならびに将来の世代の社会的、経済的、及びその外の要求を充足する諸条件を創設し維持することが、州・地方政府及びその他の関係公私諸団体との協力の上に立った連邦政府の一貫する政策であ

ることを宣言する。(b)、本法に述べる政策を実施するために、国民に次に掲げる事項を可能にする目的で、連邦の施策、機能、計画及び方策を改善し整理統合するための、国策上の他の重要な配慮に矛盾しない、あらゆる実行可能な手段を用いることは、連邦政府の継続的責務である。①各世代が、後継世代のために、環境の受託者としての責務を果すこと。②安全で、健康的で、生産的で、かつ美観上文化上満足のゆく環境をすべての米国人に保障すること(assure for all Americans safe, healthful, productive, and esthetically and culturally pleasing surroundings)。③汚染や健康又は安全に対する危険、または、その他の望ましくなく意図しない結果を伴わずに、環境の最広範囲な利便的用途を達成すること。④重要な歴史的、文化的及び自然上のわが国民遺産の姿を保存し、また、個人の多種多様な選択を充たしうる環境をできる限り維持すること (preserve important historic, cultural, and natural aspects of our national heritage, and maintain, wherever possible, an environment which supports diversity and variety of individual choice)。⑤高い生活水準と快適な生活環境の広い享有を可能にする、人口と資源用途間の均衡を達成すること。⑥環元可能な資源の質を高め、枯渇的な資源の可能最大限のリサイクリングを図ること。(c)連邦議会は、すべての人が健康的な環境を享有すべきこと及びすべての人が環境の保全と質の向上に努力すべき責務を有することを認める (The Congress recognizes that each person should enjoy a healthful environment and that each person has a responsibility to contribute to the preservation and enhancement of the environment⁽³⁾)。以上とりわけ訳文のあとに原文を付した部分は、環境権及び環境上の権利等を明示してきたものとして指摘しうるであらう。

更にアメリカにおける憲法上の権利としての環境権はどのように考えられているか、ということにさかのぼって考えることとなるが、制定法レベルでは、NEPAを初めとして、例えば、michigan's Environmental protection

Act of 1970,あるいはミネソタ州の環境権法 (The Minnesota Environmental Rights Act, Minn. Laws 1971) 及びその他の州における環境権法は多く制定されてきているのであるが、憲法上においては、連邦憲法上と州憲法上においてはそのとらえ方が異ってきている。州憲法の中には、すでに今世紀初期において、公有地や公有の水域に関する州民の権利を保障する条項が置かれていたものであったが、⁽⁴⁾一九六〇年以降においては、環境保全を目的とする州憲法の改正が行われるようになり、「すぐれた環境に対する権利」を市民の権利として保障するようになってくるのである。ミシガン州憲法がそうであり、ロードアイランド州憲法がそうである。市民には、州の自然資源の価値の保存を考慮しつつ、これを利用し、使用する権利が確保されているといい、ニューヨーク州憲法では、環境保全条項に違反する行為がある場合、市民訴訟を認める条項も置かれてきているのである。これに対し、連邦憲法においては、このような明文での環境権を保障する規定は置かれていない（直接には）のであるが、しかし訴訟上等を通じて、連邦憲法修正第九条あるいは修正第五条、修正第一四条に環境権、清浄で健康的な環境上の権利が存するものと解釈されている。

修正第九条では「憲法中に特定の権利を列挙した事実をもって、人民の保有する他の諸権利を否認しまたは軽視したものと解釈することはできない (The enumeration in the Constitution of certain rights shall not be construed to deny or disparage others retained by the people)」と規定される。これが新しい人権を解釈する根拠として注目されるに至ったのは、プライバシー権の所在の根拠規定として解釈した著名な *Griswold v. Connecticut* 381 U. S. 479 (1965)⁽⁵⁾ 事件においてであった。この事件は、産児制限に関する情報を広めることを禁止する州法を連邦憲法九条で保護されるプライバシーの権利を侵すものとして違憲判断を下したことで著名である。この判決で、ゴールドバーク判事 (Mr. Justice Goldberg) とバーマン判事 (Mr. Justice Brennan) は、補足意見で修

正憲法九条は、修正一条から修正八条までに明文で明示していない人権以外の人権を保護することを目的とするものであり、したがって憲法上明確に示されていないプライバシーの権利は、裁判所の多くの判決の積重ねと、修正九条の文言及びその歴史性から引き出されてくることとなる、とする。そして修正九条は、ジェームス・マディソンの提案した条項であって、その文言上からいってもほとんど修正を加えられることなく議會を通過してきている。要するにこの条項の趣旨は、明文化された人権条項が、すべての基本的人権をカバーしうるだけの幅広いものではないことであり、またある種の明文による人権保障は、他の人権の保障の否定としての解釈が行われてはならないのである、との意見が述べられてきている。そしてこの修正九条を根拠に、環境権もプライバシー権と同様新しい人権であって、憲法上の権利であることを主張する。更につけ加えておけば、環境権は、プライバシー権と同様、修正九条等の人権条項の半影部 (Penumbra of the Bill of Rights) に存在する権利であるという説明が行われてくる。すなわちこのことは、本判決の説明においては、修正憲法の人権条項で明示されていない人権の部分ということであり、そこにプライバシー権同様環境権の根拠を求めるものである。さらに修正五条や修正一四条などの「正当な法の手続 (due process of Law) によらないで、生命、自由または財産を奪われることはない」とする適法手続条項を根拠にして、清浄で健康的な環境上の権利があるとの主張であるが、この点に関して裁判所の判断は区々である。これらを根拠に環境権の存在を認める判断 (Environmental Defense Fund, Inc. v. Hoerner-Waldorf Corp., 1 F. R. C. 1640 (1970))、存在しかけているが未だ現実の存在までに至らないものとする判断 (Environmental Defense Fund, Inc. v. Corps of Engineers, 325 F. Supp. 728, 738-39 (1970))、そして存在しないとする判断 (U. S. v. 247. 37. Acres, 3 F. R. C. 1098 (1971)) などがある⁽⁷⁾。

以上のようにアメリカにおける環境権理論は、連邦憲法上の根拠としては、修正第九条に求めたり、修正第五条あ

るいは修正第一四条などの適法手続条項に求めてきているのであり、それらはプライバシー権の根拠条項ということでもある。わが国の場合、すでに第一章で述べてきた如く、新しい人権としてのプライバシー権や環境権が、憲法一三条の幸福追求権に共通に主な根拠を置く点について、同条項が、包括的人権として、既存の例示された人権以外のものまで予定しているものと解する点では、連邦憲法修正第九条と類似したとらえ方と考えることも出来るのである。もっとも環境権については、後の章で展開するように憲法二五条の役割が重要となってくるのであって、憲法一三条に限定される問題ではないが、しかし、これらの人権を初め、更には今後問題となってくるであろう新しい人権について、人権構造のとらえ直しに直面した場合、憲法一三条を中核において考えなければならなくなるのである。このような意味から憲法一三条とすべての新しい人権としての個人人権との関係を詳論しなければならないのであるが、本論稿では、その目的の外の問題となるので、環境権に限定されてくるのである。

さらに州の立法としてよく知られているのは、Michigan's Environmental Protection Act²⁾である。その Sec. 2(1)においては「州法務総裁、州の地方公共団体、州又は州の地方公共団体の各省庁・部局又は機関、すべての人、組合、法人、協会、団体又はその他の法主体は、汚染、損傷又は破壊から大気、水、その他の天然資源及びそれらに関する公共信託を保護するために、州、州の地方公共団体、州又は州の地方公共団体の各省庁・部局又は機関、すべての人、組合、法人、協会、団体又はその他の法主体に対して、当該違反が発生し又は発生しようとしている場所を管轄する巡回裁判所に、宣言判決上の救済又は衡平法上の救済を求めて訴訟を提起することができる³⁾」として、河川や湖、海岸等の天然自然資源は、国民や住民のために政府あるいは公共団体の信託に置かれたものである、とした公共信託理論に立脚して立法化が行われているのである。そしてこの立法の重点とするところは、一つは、環境管理に関する私的個人的イニシアティブを増大することであり、住民は自分の所有権・営業権の有無とかわりなく、

説

論

一住民としての資格で、一定水準の環境の享有及び環境立法の実効的施行を裁判所に請求できるのであり、その二つは、環境管理について規制行政庁の広汎な裁量権をもった従前の環境管理の権限を縮減して、裁判所の役割を強化増大してきたことである⁽⁹⁾、といわれる。そしてこの立法が新しい環境権を実効的な司法上の具体的法的権利たるべきことを実証する如く、この立法の一九七〇年一〇月一日制定施行後の訴訟事例を Joseph L. Sax 教授は、一九七二年発表の論文で明らかにしている。Joseph L. Sax は、*Defending The Environment—a Strategy for Citizen Action* — (山川・高橋訳「環境の保護」—市民のための法的戦略—) で、わが国でもよく知られてきているが、Ed. by H. Floyd Sherrod, *Environment Law Review* 1973 において教授の二論文が収録されている。一つは 'Takings, Private Property and Public Rights' *The Yale Law Journal*, Vol. 81, pp. 149-186 である。一つは Roger L. Conner との共同執筆となる 'Michigan's Environmental Protection Act of 1970: a Progress Report' というものである。ここでは、後者の論文において、ミシガン州環境保護法の訴訟類型が示され、具体的な訴訟事例が、特に附表でも示されているように三六個の事件の分析を通じて示されている。論稿においては、先ずペット・フード製造会社の悪臭に関する事件として Kelley v. Tannehill & De young, Inc. 天然資源省の鹿の狩猟許可をめぐる事件である Payant v. Department of Natural Resources, 及び Muskegon County v. Environmental Protection Organization, Crandall v. Biergans, Tanton v. Department of Natural Resource, Lakeland Property Owners Association v. Township of Northfield, Surowitz v. City of Detroit, Alvin E. Bertrand, Inc. v. City of Detroit, Ray v. Raynowshy, wilcos v. Board of Road, Michigan United Conservation Clubs v. Anthony, West michigan Environmental Action Council v. Betz Foundry, Inc. Roberts v. michigan 等の事件が分析され、これらを素材として環境保護法の訴訟類型が展開されてくるのである⁽¹¹⁾。

また The Minnesota Environmental Right Act (1971)⁽¹²⁾ その一条 (16 B. 01) においては、「州議会は、すべての人が、その権利として、大気、水、土地その他の州内にある天然資源の保護、維持及び改善を受ける資格を有すること、ならびに、すべての人が、右天然資源の保護、維持及び改善に貢献する責任を有することを認め、かつ、宣言する。議会は、またその政策として、現在ならびに将来の世代の人々が、清浄な大気、水、豊饒な土地及び当州が授かっているその他の天然自然資源を享有できるように、人と自然が生産的調和の下に共存可能な諸条件を州内で創設及び維持せんとするものであることを宣言する。この故に、大気、水、土地その他の州内にある天然資源を汚染、損傷、又は破壊から保護するための適当な民事救済手続を定めることは、公益に合致するものである」としている。また更に「天然資源には、すべての鉱物、動物、植物、大気、水、土地、木材、土壌、静穏、レクリエーション上及び歴史上の資源を包含するが、そのみに限定されない。景勝、美観上の資源も、行政主体又は機関により所有されている場合は、天然資源とみなされる⁽¹³⁾」として、環境権の権利性及び環境権の内容について明確な規定を置いているのである。

以上概観したように、アメリカの環境権理論、環境権立法、環境権裁判は、わが国のそれに比較してはるかに前進したものであり、しかも立法・行政・司法を通じて、組織的に合理的に、実践的に進められてきているように思われる。もう一言しておくならば、わが国もそうであるが、アメリカにおいては、経済や技術の発展進歩により、行政の活動範囲が拡充してきているのであるが、そのことは連邦政府の権限が拡大されてきており、そのことは同時に住民の知らないところで政策が決定されてくる可能性を増大させるものである。こうした事態に対して、住民が直接なんらかの意見を述べ政策決定に参加できる道が開かれるようにするためには、決定プロセスが秘密のヴェールから解き放たれ国民の前に公けにされなければならない。このことを法制度的に確保するため情報公開法や行政手続法あるいは

その他の個別の立法が制定され政策決定過程に住民参加が図られるようになってきているのである。国家環境政策法 (NEPA) はこのような趣旨からアセスメント (環境影響評価) 手続を定めてきているといえることができるのである。⁽¹⁴⁾ NEPAの環境アセスメント手続というのは、天然資源系バランス全体を保護法益とする手続法と実体法を定めてきていることである。更に例えばわが国の公害法は個々の規制法規において、その規制基準によって公害を規制することとなるが、NEPAでは、全体としての環境に対する総合的評価を判断形成過程で手続的に義務づけてきているのである。このような環境アセスメントのNEPA手続条項・実体条項について、たとえば、環境基準委員会 (CEQ) が、一九七八年一月二九日にNEPAの手続条項を実施するための規則 (Regulations) を制定し、それが一九七九年七月三〇日から施行されることとなって、その実施がより統一的に実効的になって来た経緯について高橋教授の紹介が存する。⁽¹⁵⁾ そのことについてここでは、これ以上立ち入ることはできないが、わが国では周知の如く、一九七五年頃より立法化の動向はあるが、環境庁のまとめた環境アセスメント法案は、通産省や経団連、産業界の強烈な反対に遭遇して幾度となく国会提出がはばまれてきているのである。⁽¹⁶⁾

NEPAの Sec. 102 の(c)号では、環境影響説明書 (EIS—Environmental Impact Statement) の規定が置かれているのであるが、これは、人間環境の質に重大な影響を与える主要な連邦活動を提案する場合には、その活動が環境に与える影響、提案された活動にかわる代替案等について詳細な説明書を作成しなければならない、とするものである。「人間環境の質に顕著な影響を与える立法その他の主要な連邦行為の提案に関するすべての勧告もしくは報告に含めて、責任ある職員による次の詳細な報告書を添付するものであること。(i) 提案する行為の環境に及ぼす影響(ii) 提案が実施された場合に、避けることのできない環境上の悪影響(iii) 提案する行為の代替案(iv) 人間環境の局所的短期的用途 (local short-term uses) と長期にわたる生産性の維持向上との関係(v) 提案する行為が実施される場合、そ

の行為が包含することになる復元及び回復不能な環境に及ぼす侵害⁽¹⁷⁾と規定されている。このように、NEPAは、連邦機関が人間環境の質に重大な影響を与えてくる主な活動に対して、環境影響評価書(EIS)を準備すべきことを規定するのであるが、更にこのことは諸外国との関係の中で、国内のみに留まらず国際レベルの問題としてもglobalに効力が及ぶべきことも指摘してくる。⁽¹⁸⁾一九七八年の初期に、大統領に直接報告書を提出する立場にあるCEQは、NEPAの諸外国に及んだ規制規則法案を提示したのであったが、それらはすべての連邦機関において受け入れられるものではなかった。その後、President's CounselのCEQや国務省などへの要請によって努力が続けられたのであったが、結局は、これらの経緯から、国外における主要な連邦政府の活動についての環境の影響についての評価に当たっての大統領令(法的な実効性を伴った大統領による勧告)を一九七九年一月に効布したのであった。当時の大統領Jimmy Carterによって出されたものであるが、正式にはText of Executive Order on Reviewing Environmental Effects Abroad of Major Federal Actionsとされる。そしてとりわけ重要である大統領令におけるいくつかの点は、この執行令に含められているのであるが、(1)その意図するところは、合衆国の国外政策及び国家安全政策とのかかわりにおける将来の環境対象物に対してであること、(2)ここでの「環境」という意味は、自然的、物理的環境ということであって、社会的、経済的及びその他の環境ということを除いていること、(3)合衆国国務省は、この大統領令を実施するために、環境上の契約及びその他の契約に関して、外国政府の諸機関とのあらゆる交渉を行ってゆく権限を与えられているということである、⁽¹⁹⁾等との指摘がなされてきており、NEPAの効果は、大統領を通じて国外へもその影響を与えてきているのである。

NEPAの直接間接諸外国の環境立法に与えてきた影響は大きいのであるが、まずアジアの諸国との関係で William H. Matthews 教授はつぎのように述べてくる。日本の場合は、公害の被害についての補償を規定する立法はユ

ニークであり、またこのような困難な問題を公正に扱ってゆくために画期的な手段として、その他の国々への模範例となるであろう、とする。インドネシアでは、開発の監視と環境に関する新しい国家の省を設置した、とされる。フィリピンでは、新しく設置された国家環境保護委員会を含めての幾つかの行政機関は、新設の住民居留地省に統合されてきたのであった。タイ王国の立法は、国家環境委員会に強大な権限を与えてきたのであった。また、マレーシアは、第三マレーシア国家計画に従って、環境影響評価政策の実施を開始したのであった。韓国では、急速度の産業化によってもたらされる逆の効果の幾かについて、それを矯正するための行政政府の介入が増大してきているのである。そして、アジア太平洋地域経済社会協議会 (ESCAP—Economic and Social Commission of Asia and the Pacific) 及び国際連合環境計画 (UNEP—United Nations Environment Program) は、環境管理に対しての地域的な遂行可能性の設定を計画してきているのである。こういった状況の展開は、資源の賢明な利用や人々の要求に適合した環境のために遂行されている環境の分析や影響評価の重要性は、今や十分に確認されてきているのであることを示しているのである、と指摘される。⁽²⁰⁾これらの諸国家の環境政策が、NEPAの直接的・具体的影響によるものではないにしても、しかしなんらかの間接的な影響が及んでいることを指摘してきたのであった。

さてアメリカ以外の国々においても、今日ではそれぞれ環境立法を整備してきており、それぞれ独自の環境政策を遂行してきているのであるが、若干の国々について簡単に立法状況など瞥見しておきたいと思う。

(二) カナダにおける環境立法と環境行政

カナダにおいては、連邦と州との関係は複雑であるが、カナダ憲法 (The Constitution Act, 1982) が制定される前は、英領北アメリカ法が憲法の役割を果してきており、そこではいくつかの対象項目を定めて州と連邦議会との

間における立法権限を配分しており、それに従ってそれぞれのレベルの政府が立法することが出来たのである。そして同法では、環境管理の立法管轄に関して明確な配分をしていなかった。従ってこの点について、環境に関する立法を行うに当たって、その立法の根拠となる憲法上の根拠を明確にする必要があったのである。しかしながらただ同法は、地域的な事項、および州域内における財産ならびに私権に関する立法権を各州に与えてきていたのである。これらの規定は広く解釈されてきており、その結果、州域内で発生するほとんどすべての環境問題に関して州に立法権が認められるようになっていたのである。また州は多くの重要な資源を「所有」しているのである。各州がその資源の処分または開発に関して行う決定が、環境に対して大きな影響を与えてくることは当然のことであったわけである。実際に州はしばしば、開発が環境に与える影響を規制するさいに資源に対して所有権があることをその理由としてきたのであった。たとえば、開発を行なおうとする者が、その資源の採掘をなす免許を得るに先立って環境影響評価を行なうことを要件として、また免許自体も環境保護を目的とした付款や条件の下で与えるということが可能であるとしてきたのである。ただ州の権限においては、三つの重要な制限があるといわれてきている。第一には、各州は自己の州を越えての活動について立法することはできない。第二に、どのレベルの政府も直接的に他のレベルの政府の管轄に属する事項について立法することはできない。更に第三に、手続的に有効に制定された州の立法であっても、有効な連邦の立法と抵触する場合には、後者の立法が優先する、²¹⁾ というものである。

ブリティッシュ・コロンビア大学の Andrew R. Thompson 教授は、最近の報告書において、環境問題に関する連邦政府と州政府間においての権限の抵触について次のように述べている。「通常、天然資源の規制や管理については、それぞれの州の権限に委ねているのが、連邦政府の政策である。しかし一九七三年のエネルギー危機に遭遇して、カナダ政府は、国家の天然資源が利用される方法については、より強力な権限を自らの手に掌握することで解決

策を作った。その結果、議会は、特にエネルギー分野で、自然資源の利用を統制してゆく目的で、近時新立法を制定してきたのである⁽²²⁾とする。そして立法権については、「連邦国家として、カナダは中央議会と一〇個の州立立法機関において両者分割して掌握するものである。そして、それぞれの活動可能範囲内で、中央議会と州の立法機関は、法律制定に当って十分なる権限を行使しうるのである。立法権の諸項目については、一九八二年成立した憲法において、詳細に規定されている。殊に九一条、及び九二条においてである。立法権限の分割については（その最初は一八六七年からになるが）将来、あるいは機関相互の間において重複があったり、牴触が起った様な場合には、その新しい状況の中で範囲が確定されてくるのである。カナダ裁判所は、（最終的な判断は、カナダ最高裁判所に存するのであるが）中央議会と各州立立法機関のそれぞれの立法権の範囲を確定するために、憲法の解釈を行ってゆく任務を保持しているのである⁽²³⁾」と説明される。このように立法の権限については、憲法上の明文をもって、連邦と州の間の権限の配分を明確にしてきており、それらの相互の間に争いが起った時には、裁判所の判断の介入を予定することを明規してきたのであった。そしてここで特に注目しうることは、一九八二年憲法の議会通過を図るに当たってのいわば折衝過程の中で、九二条の(A)という新しい規定の導入を図ったということである。その実現によって新憲法は成立をみたのであるが、それは環境立法である。すなわちその規定は、天然資源については州の立法機関に立法制定権が置かれているのであり、またその必要の範囲で、その権限は拡大されるというものである。勿論ここでの天然資源には、森林資源も包摂されていることはいうまでもない。この環境上の天然資源の憲法上における保障規定は、世界の憲法の中でも画期的であり、また日本の環境権論議にも未だ紹介されていないと思われるので、脚注においてあえて原文のまま紹介しておきたいと思う⁽²⁴⁾。

カナダは、前人未踏の大自然を包摂する広さにおいては世界第二位の国である。その割に人口は少数であることも

知られている。カナダの人口の大半は、カナダとアメリカ合衆国との国境沿いの狭く細長い地域に住んでいる。広大な地域がほとんど無人のまま、野生のまま残されているのである。しかし、これらの地域の多くは天然資源に富んでいるといわれる。同時にきびしい北方性の気候であるため動植物の生育率はきわめて低いものといわれ、従ってその環境はきわめて敏感であるといわれる。このような特有の条件の下におけるカナダ人は、環境や天然資源に対する関心も厚いものがある。従って、憲法上において、環境保護規定を置くことは決して不自然ということはないのである。また法律レベルで、このようなカナダの特性を保護する環境法として、Arctic Waters Pollution Prevention Act, Northern Inland Waters Act, そして国境水域や渡り鳥条約などの条約あるいは立法として International Boundary Waters Treaty, International Boundary Waters Treaty Act, Migratory Bird Convention などがある。水質汚濁防止については、Canada Water Act, International Boundary Waters Treaty Act などが中心となっているが、水生動物や卵なども含めて魚の保護を行い、違反者には厳しい罰金が課せられる Fisheries Act が存する。州レベルにおいても、British Columbia にみられる様に Water Pollution Control Act などが存する。大気汚染、有毒化学物質規制などにおいては、clean Air Act, Environmental Contaminants Act などが置かれており、絶滅の危機に瀕する野生動植物の国際取引に関する条約 Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora に加盟しており、実際にそのような動植物の標本は Export and Import Permits Act によって特別許可の要件が課せられているのである。

カナダの環境アセスメント制度、すなわち環境影響評価および審査手続は、一九七三年十二月二〇日付の閣議了解の結果、すべての連邦の事業は環境影響評価および審査に服することとなったのである。それは連邦の省および政府機関によって実施される事業、連邦の資金が利用されている事業、連邦の財産にかかわる事業、連邦政府とは無関係

にはじまるが資金の手当や財産上の理由から特定の連邦省庁に關係する事業などとなつてゐるのである。そして事業プロジェクトの提案者は環境省の技術・手続のガイドラインに従つて提案にかかる開発がもたらす環境影響評価をする責任があるわけである。このガイドラインは次のプロジェクトについて用意されることとなる。「石油、ガスの探索と生産」「高速道路、送電線、石油ガスパイプライン」「水力発電、水開発プロジェクト」「石油火力・原子力発電所」「空港、港湾、鉱業開発、工業開発」など⁽²⁵⁾についてであるといわれる。そして州の段階で、最初に *Environmental Assessment Act* の制定を行つたのは Ontario 州であつたが、そこでの目的は、立地の選択とプロジェクトの構想、その建設に十分反映されるように意思決定の早い段階において環境配慮がなされる手続が定められることであつたのである。そしてここでの「環境」の概念には、次のようなものが含まれるといわれる。(1) 空気、土地、水、(2) 動植物（人間を含む）、(3) 人間の生命、社会に影響を及ぼす社会、経済、文化状況、(4) 建物、施設、機械、その他工作物や人間によって作り出される物、(5) 直接間接に人の活動によって生じる固体、液体、気体、臭い、熱、音、振動、放射能、(6) 以上のいずれか一つないし複合、もしくは二つ以上による相互關係⁽²⁶⁾、とされている。

Robert T. Franson 教授によれば、一九八三年三月段階で、カナダの環境アセスメント制度は、前述の Ontario を含めて、Saskatchewan, Newfoundland の三州が現在 *Environmental Assessment Act* を制定してきているという。また Quebec 州でも類似の方法がとられているように考えられるが、しかしアセスメント制度の要件は、別個の立法によって行われているのではなく、環境基準法 (*the Environmental Quality Act*) の中で規定されているという。連邦政府は、環境アセスメント手続に関する立法はもっていないという。しかしすべての行政機関に対して直接行われる執行命令によって綿密な実行計画が確立されてきたのであつた。Manitoba 及び New Brunswick では、同様の方式が採用されている。その他の州においては、もし必要であると考えられた時には、環境アセスメン

トを行うための立法上の権限を責任ある関係大臣に授権されているということである。British Columbia, Alberta, Nova Scotia などの州がそうである。British Columbia 州では、その環境アセスメント手続を、その州の基本となっている資源環境立法へ統合しようと試みてきた。この州においては、環境及び社会影響についてのいくつかの側面に関連したおよそ四五の個別的な制定法が存在している⁽²⁷⁾ということである。

(三) ベルギーにおける環境立法と環境行政

つぎに四の加盟の国々においての環境保護及び環境保護制度について極めて簡単な概観を試みておきたいと思うのであるが、先ずはじめに Belgium についてである。この国は王国制度をとっているが、ヨーロッパでは典型的な成文憲法をもつ立憲君主国家である。またフランダース (Flemish)、フランス人、ドイツ人の三つのコミュニティから成り立っており、そのために三つの Region が出来ている。Flemish Region はほとんどのフランダース人を含んでおり、Walloon Region はほとんどのフランス人とまたドイツ人を含んでいる。Brussels Region はフランス人の大多数と若干のフランダース人を含んでいる。このような結果、それぞれの Regional Council が行政権や立法権を掌握しており、環境保護や自然保護もこれらの Council がその任務の一部を担当することにもなる。一方で国内は九つの地域に分かれ、それらは県の行政単位となって自治権が認められている。このように行政単位は複雑になっているが、県よりもむしろ Region に多くの行政権限が与えられている。三つの Regional Councils の任務は、

(i) Cultural Matters, (ii) Public health and hygiene, (iii) Family and welfare services, (iv) Regional powers concerning land use planning, protection of the environment and nature conservation; rural improvements and housing; certain matters concerning energy and economic development, (v) Regional

powers over the administrative procedures and act of the provinces and of the communes and conglomerations and federations thereof, として住民に身近な環境保護や住宅問題、公衆衛生などの立法や行政活動なども遂行することとなっている。しかしながら、環境問題に関する Council の権限は、廃棄物処理 (the disposal of wastes) については立法できるのであるが、国の法律の運用については、大幅な制限が課せられているのである。⁽⁸³⁾ Regional Councils は、憲法によって授權された、むしろ明示された事柄 (specified matters) に限られて執行しうるのである。前述した一般的な五つの任務の内^(iv)の項目に当るもので、次の六つの環境問題を扱うことができている。⁽⁸⁴⁾ (i) Town planning and land use planning generally, (ii) Licensing and control of establishments and operations classified as dangerous, dirty or noxious, (iii) Drainage, and the treatment and disposal of waste waters, (iv) Treatment and disposal of solid wastes, (v) Atmospheric pollution, (vi) Noise control,⁽⁸⁵⁾ とついでである。そして主に環境行政を遂行するのは、国家行政の中で、総理大臣や副総理、地区 (Regions) 及びフランス語社会大臣及び環境問題に最も多くかかわってくるその他の国務大臣などで構成される閣僚環境問題委員会 (Ministerial Environment Committee) が環境問題についての最高責任を負うこととなる。委員会は環境問題で行政機関相互間の任務の調整を行うこととなる。この下において自然及び環境保護に関する一五〇の独立した行政機関の組合組織が存在する。それらのほとんどは、更に四つの主な連合組織になっているのである。すなわち Bond Beter Leefmilieu (Flemish Region); Raod voorhet Leefmilieu to Brussel (Flemish Federation of the Brussels Region); Interenvironnement (Walloon Region); Interenvironnement Brussels (French-speaking Federation of the Brussels Region)⁽⁸⁶⁾ などであるが多民族によって形成されている国家のためかなり複雑な型になっている。

これらの行政機関のほかに極めて多くの行政機関としての環境問題に関する諮問機関が存する。主なものとして、

- ① Consultative Commission on the Environment であるが、これは衛生環境大臣によって一九七七年に設置されている。これは司法的な権限はもっていないが、しかしこの委員会は、ここ数年の間、種々の具体的な問題についての意見を衛生環境大臣に答申することによって、十分な機能を発揮してきているのである。その構成者は、前述の独立の行政機関組合の代表者によって構成されているのであるが、しかし場合によっては、その任務については、三つの Regional Commissions に委ねることも可能とされている。⁽³¹⁾
- ② Ecology Commissions は、一九七七年三月一九日の国王勅令によって the Department of Public Works の内部に設置された。この委員会の任務は、この省によって命ぜられたすべての主要な下部機関の行ってきた任務の生物学的影響の調査であり、更に下部機関のすでに行ってきた事柄についての改善改革基準を勧告することである。この委員会の構成員はすべて独立した専門委員である。
- ③ Industrial Ecology Commission for the Walloon Region, 一九八〇年五月一六日に国王勅令によって成立している。これは Walloon Region の経済活動促進の任務を担当する国務大臣の下における委員会である。この委員会は、産業プロジェクトの環境に対する効果についての意見を国務大臣に答申する責任を持っているのである。また更に、環境保護についての有効な法律及び規則の諸規定に関連するものとして、産業活動の上での各種の知識の普及を図ることを任務とする。
- ④ Interministerial Commission for the Coordination of the Prevention and Control of Atmospheric Pollution, 及び Interministerial Commission for the Prevention of and Fight against Atmospheric pollution は大気汚染に直接間接かかわりを持ってくる一〇個の行政庁の代表によって構成されている委員会である。委員会は厚生大臣に助言を行い、行政庁間の任務の調整を行い、規制基準の提案をし、更にその準備を行ってゆくものである。⁽³²⁾ その他一つひとつの説明は省略するが、⑤一九六九年五月一六日の国王勅令に

よって作られている Interministerial Water Commission ⑨一九四八年五月三日に成立しており、省令によって作られた Superior Council for Water Distribution ⑦ Interministerial Committee on Nuclear Safety and State Security in the Nuclear Field ⑧一八四九年五月一五日に国王勅令によって制定し、更に一九一九年一月一四日の国王勅令によって再確認されてきている Superior Council of Public Hygiene ⑨また、食糧及びその他の生産物に関する消費者の健康保護についての「一九七七年一月二二日法」の二二条によって、厚生大臣の管轄下の諮問機関として成立した Consultative Commission on Foodstuffs はベルギーの国民の健康的な消費生活の中で重大な役割を果している。⑩ Permanent Committee for the Recycling of Waste Paper and Board は一九七六年一月二八日国王勅令によって成立しており、使用済の紙資源の回収に役割を果している。⑪ Commissions for the Scientific Study of Technical and Economic Possibilities for Alternative Methods of Agriculture and Horticulture は、一九七七年三月一七日に省令によって成立している委員会であるが、これは農林省の管轄下に属する。そして農業と園芸 (horticulture) の相互技術による協調的な研究を進めてゆく任務を持つもので、緑化技術などへの貢献がなされている。

以上の他に純粹に諮問活動を行う環境問題の行政機関として、① Superior Council for Nature Conservation, ② Superior Council for Forests, ③ Superior Council for River Fish and Fish Farming, ④ Superior Council for Hunting, ⑤ Royal Commission for Monuments and Sites などが置かれているのである。⁽³⁸⁾ベルギーの Environmental Impact Assessment についてであるが、今日まで、ベルギー法では、環境影響評価についての義務づけは行われていなかったのである。それにもかかわらず、すでに知られているように環境影響の研究の基礎にある哲学が、ベルギーの法律家の間で知られていなかった訳ではない。というのも、ベルギー国では、危険な、

きたない、あるいは有害な施設の設置に対する統制に、一八二〇年以來（実際のことであるが、非常に地味な程度で）、環境評価が、行われてきたのであった。近時行政当局は、審査手続の導入を明らかにした。コミュニティの法案の方向に刺激されて、法律案が準備されてきた。この法案は、影響力を持ちうるような作用に限定されてくるのであるが、しかし公的な活動に限定されてくるわけではない。それらの規模、立地条件、その体質などの状況に応じて、主な環境上の影響がありそうなプロジェクトも環境の立場から評価されることとなるのである。⁽³⁴⁾ またコミュニティの法案としては、「Interenvironment—Bond Peter Leefmilieu」の資料で明らかにされているのであるが、環境影響の研究は、a planning instrument, an information instrument, a decision-making instrument, a control instrument などの活動を通じて、現在の公的調査制度の改革を提言しているのである。⁽³⁵⁾ 前衛生環境大臣は、法案の議会への提出の意図をくり返し述べてきたのであったが、しかしながら政権の交替によって（一九八二年段階）、彼の意図は妨げられてしまった。現環境大臣は、前任者のこの点の意図を引きつぐ意志を持たないようである。

なお、環境保護については三つの国の立法が存在する。the Law of 28 December 1964 relating to control of atmospheric pollution; the Law 26 March 1971 on protection of surface waters against pollution; the Law of 18 July 1973 relating to the control of noise, これらの立法の下で被害者は、損害賠償責任の追及が可能とされている。この Compensation for Damage については、Subjective Liability と Strict Liability の方が存在し、前者については、Fault, Damage, The causality link が問題となつてくるのであり、更に Methods of compensation, Responsibility of the public powers などがあわせて検討されてくる。ここでは、本稿の目的の外の問題でもあるので、指摘するのみに留めたい。また、The Control of Dangerous, Dirty or Noxious Installations, Atmospheric Pollution, Noise, The Protection of Surface Waters, Groundwaters, The Protection

of the Sea, The Treatment and Disposal of waste, Ionizing Radiation, Product Control などの環境保全制度の全般にわたっての論述に及ばなければならないのであるが、しかしこれらについても、環境保護・保全制度の紹介であるここでの目的を超えてしまうので省略したいと思う。また以下幾つかの国々においても同様であり、より簡単な紹介にとどめてゆきたい。

(四) デンマークにおける環境立法と環境行政

Denmark の場合であるが、ここでは環境保護の分野で主な中心的な権限があるのは、環境省である (the Ministry of the Environment)。更に、the Environmental Agency が置かれ、the Environmental Appeal Board が置かれる。The Ministry of the Environment は、汚染防止の活動と同様に実際上の計画や自然保護を含めての広範の環境上の任務を掌握するのである。環境大臣は、多様な問題についての一般的規制を行うための法令制定権を持っているのであり、また個別的な事例を処理するために、下級行政庁を監督し、統制してゆく権限を持つのである。また Environmental Protection Agency は、とりわけ環境保全を中心に担当して、the Ministry of the Environment の下において活動を行うのである。ここでは多数の専門家を含めて、およそ一五〇名のスタッフによって運営されている。またこの Agency の任務は次のようになる。① Advising the Minister and other public

authorities, including local authorities, ② Exercising powers delegated to it by the Minister, ③ Hearing appeals from the decisions of local authorities, ④ Providing an information service for the general public ⁽⁸⁸⁾ といふのであるが、これらの任務はすべて the Ministry of the Environment の従属的任務といふことである。The Environmental Appeal Board は、環境保護の分野にあって行われてきたより重要な決定に反対する

訴えを聴取する役割を果すものである。この行政庁の長官は、上級裁判所の裁判官と同等の資格を持つこととなる。彼は、一人乃至二人以上の代理人を置くことができるのであり、また多数の専門家を置くこととなるのである。訴えの陳情は、長官によって聴取されるか、あるいは、二人乃至四人の専門家の同席した彼の代理人によって行われることとなるのである。また中央行政機関の中に The Environmental Credit Council が存する。これは、the Environmental Investment Subsidies Act, Act No. 682 of 23 December 1975. の施行によって成立したものである。この委員会は、議長一人に、環境省から二人の代表と、環境大臣にすべてが任命されたその他六名の者から構成する。このその他六名というのは、the Ministry of Commerce, the Financial Institution Organisation, the Agricultural Organisation, the Federation of Danish Industries, the Economic Council of the Labour Movement, それに the Municipal Organisation からそれぞれ推薦を受けて任命された者である。The Environment Agency は the Environmental Credit Council の事務局 (secretariat) の役割を果すこととなる。この委員会の任務は、一言でいえば、個人企業によって公害汚染を減少せしめるような私的な投資に対して、公的な補助金を援助する様な場合の決定を行うことである。⁽³⁷⁾

また地域乃至地方機関として、環境保護の分野で行政決定権を行使する機関として二つの行政機関が存在する。一つは広い地方分野を管轄する the county councils であり、もう一つは county を細分轄して統治する the local councils である。地方環境行政は、両機関が分割して担当することとなる。the local councils の任務は、次の様なものとなる。① Enforce regulations made under the Environmental Protection Act, ② Establish sewage treatment plants and authorise discharges thereto, ③ Grant permission for cesspools and private treatment works, ④ Administer controls over local nuisance などとその任務の項目とする。一方は the county

councils は local councils によって扱われない事項について任務を担当することとなる。というのは、県委員会は地方の境界を越えて活動を行うものであり、更にまた、県委員会は、地方委員会自身によって運営されているプラントに関する事柄を担当することはないのである。県委員会はまた、公共下水処理施設に関する地方計画を承認したり、汚染源について報告を行ったり、また産業の立地条件についての勧告を行ったりすることによって、重要な役割を果しているのである。ただ、Copenhagen 及び Frederiksberg の首都圏行政庁には、特別の法律条項が用意されているのである。⁽³⁸⁾ また中央政府の衛生検査官 (Health Inspector) は各県に配置されており、そこで彼等は、警告を行ったり、専門的な助言を行ったりしており、事柄によっては、地方や県の委員会の決定に異議をもつときには Environmental Protection Agency に訴えることができるのである。この国における環境汚染統制の中心的な制定法は、the Environmental Protection Act であるが、特別な汚染者に関するものとしては、the Sulphur Content of Fuel Act, the Chemicals and Chemical Products Act, an Act of 1956 on oil pollution of the sea などである。デンマークでは、現在法制上、環境影響評価についての義務を課する法規定はないのであるが、しかしそれはアメリカにおける NEPA の EIS (Environmental Impact Statement) 制度の影響によって検討を進めており、また原子核施設の立地場所をめぐっての問題として議論が出てきているということである。⁽³⁹⁾

(五) フランスにおける環境立法と環境行政

フランスにおける環境汚染に対して責任を持つ行政機関としては、大きくわけて二つの違った型のものがある。一つのカテゴリーに属するものとしては、環境保護の分野で一般的な責任を保持するもので、同時に環境汚染に対してその防止対策を考えてゆく機関である。もう一つは、環境問題に関する分野の責任を特別に個別に義務づけられてい

る機関である。前者に属する機関としては、*The Ministry of the Environment and Quality of Life* が先ずあげられてくるが、一九七八年に公共的な任務、ハウジング、建築の管理、土地利用及び都市計画を含めての活動を行うものとして環境行政の最高機関として創設されてきている。環境問題で最も重要なことは、環境に関する公的作業の協力活動を通じて、一方で環境に対する損害に対して責任を持つ建設業者と消費者が、自然環境の保護責任をもつ行政機関との間で協力関係を持ちながら破壊を減少してゆく努力をしなければならないことである。⁽⁴⁰⁾ 環境及び生活環境改善省ともいふべくこの省の長である国務大臣（環境大臣）は、環境の保全と国民の生活環境の改善に全般的な責任を負うこととなる。そしてより具体的な責任内容については、環境大臣は次のような責任を持つ。すなわち *public works, housing and architecture, land-use and town planning, national parks, regional nature* などの運営、管理、維持にわたって極めて広い活動を行ってゆくこととなる。また環境保護の分野で、その他の国務大臣との協力作業を行ってくるのであり、また環境大臣は、自己の任務の範囲内で、政策業務を委任したり、あるいはその地域において環境活動の協力を求めたりすることができるのである。また行政機関相互間にまたがった機関でもある *The High Committee for the Environment* が存する。これは一九七〇年七月三〇日の政令第七〇、六六二号によって設置されたのであるが、その後一九七五年七月二五日の政令第七五、六七二号によって重要な改正がなされてきた。この委員会は環境大臣によって統轄されてくるのであるが、構成員は初期の一八名から三五名の者によって構成される（それぞれの能力と責任を持ちうる資格において、首相によって指名される一五名の高級官僚と二〇名の私人によって構成することとなる）。この委員会の権限であるが、前述の一九七五年の政令第二条で示してきているように、「高等環境委員会は、国民生活の質の向上、殊に環境汚染やすべての種類の生活妨害（*Nuisances*）に対抗しての問題、及び生物バランスの維持、自然の保護や田園地域の保全、更には人の生活環境と結びついた気候条

件やその他すべての要素に関する問題においての専門知識上の勧告を行うことを任務とするものである。⁽⁴¹⁾更にまた The Interministerial Committee of the Quality of life があるが、この委員会は、一九七八年三月六日の政令第七八・二四三号によって、首相の管轄下の委員会として設置されたのであったが、しかし一九七一年にすでに設置されていた The Interministerial Action Committee for Nature and the Environment (CIANE) の下に任務を吸収されているのである。この機関は、多数の国務大臣を含めているのであるが、自然及び環境に関連する諸活動を刺激し、協力を行い、また統括していくことをその任務としている。更に、The National Council for the Protection of Nature が存するが、一九四六年十一月二七日の政令四六・二八四七号で創設されている。この機関は、環境問題に関する行政相互機関としては最も古いものに属している。その役割は、自然保護に関する一九七六年七月一〇日法（国会制定法）の実施に当たっての一九七七年十一月二五日に効布された政令第七七・一三〇〇号によって詳細に決められ、かつ運用されているのである。⁽⁴²⁾

つぎにもう一方の専門行政機関であるが、これには多くのものが存する。The Ministry of Agriculture であるが、自然の保護と生物均衡の維持の活動を進めてゆく責任をもつ。The Ministry of Industry では、産業公害の防止に対する責任をもつ。また前述した行政相互機関を含めての諸機関も、ここでいう専門活動をも行ってゆく。The Interministerial Committee on the Quality of life, The High Committee for the Environment, The National Council for the Protection of Nature などであり、Prefects (知事) of regions, Prefects of departments, Majors of Communes などの知事や市長も公共の安全や衛生、生活妨害の防止などについての責任を分担してきているのである。⁽⁴³⁾また興味ある機関の活動として、The Ministry of Education and the Ministry of Universities がある。文部省は、情報と教育を推進してゆく上で重要な役割を担当するのであるが、それに加えて、

一九七一年七月三〇日の the Committee of Ministers at the Council of Europe による決議にておいて、 the Minister of National Education と生物体系の問題を教育計画の中に導入してゆくことを含めて、環境教育について主体的な活動を義務づけられている the Deputy Minister of the Environment の間で実施上の議定書が交わられているのである。これらの行政機関は、一般的にも個別的にも、環境の破壊や公害の防止のための規制行政活動を行うものであるが、しかし実際に環境破壊によって侵害を受けてきた個人は、その補償請求権 (Right of Compensation) を持つのであり、民事による場合 (Action before the civil judge) 及び行政訴訟による場合 (Action before the administrative judge) の両方において可能である。あるいはまた、個人の人権としての裁判権を行使する為に、その前提となる情報権 (Right to information) が認められており、訴訟手続上の権利を含めて環境訴訟を起す権利が広範に認められていることである。⁽⁴⁾ これらの権利は、具体的な救済を求める権利ではあるが、憲法上の人権として認められる性格のものといつてよいであろう。

(六) イギリスにおける環境立法と環境行政

つぎに United Kingdom の場合であるが、この国では、England, Wales, Scotland, Northern Ireland と国内の行政区画は、中央政府のレベルでかなりの区切があつて必ずしも統一的ではないが、しかし The United Kingdom Parliament が代表的な立法権を持ち、The United Kingdom Government が最高の行政権を所持する意味では、対外的には何ら他の諸国家と大きな相異があるわけではない。このような性格の国家の中で、環境行政については、いくつかの行政機関にその環境汚染の防止の責任を分散し課してきているのである。そこでは環境省が勿論最も多くの責任を保持しており、あるいは環境統制のあらゆる形態の調整の任務を担当しているのである。それらの行政機

説

関やその主な任務について羅列するならば次のようになる。先ず The Department of the Environment については、この部の役割は、Coordination of all forms of pollution control, Hausing, Highways, Town and country planning, そして地方自治体の業務の監督的役割を果してくるのであるが、その具体的内容については、solid waste management; discharges of smoke, grit and dust; control of neighbourhood noise; public health and the suppression of nuisances, である。更に水利行政機関の業務の監督 (Supervision of the work of water authorities) を行うのであるが、その内容は、water supply; sewerage and sewage disposal; discharges to rivers, である。他に、Accumulation and disposal of radioactive wastes が挙げられ⁽⁴⁵⁾る。第二に、The Ministry of Agriculture, Fisheries and Food によつてである。この行政機関の任務は、Control of the use of pesticide, herbicides and other agricultural chemicals, Protection of inland and coastal fisheries, including controls over dumping of wastes at sea, Some control over disposal of radioactive wastes によつてである。この省の長に当る農業、水産大臣はこれらのほかに、現在では、沿岸水域への投棄に対して若干の統制を行つてゐる。Local sea fisheries Committee に対する監督も行つてゐるのである。そして彼は更に、水域への国家政策を推進してゆくために環境担当国務大臣とともに共同責任をもち、かつ内陸部及び沿岸部の漁業の保護を行つてゐる。第三に The Department of Trade がある。この部は Control over pollution of the sea by oil from ships, Noise from civil aircraft などによつての公害防止に努める。第四に、The Department of Energy によつては次の事柄を担当する。Nuclear installations for civil purpose, Exploration for and exploitation of oil and gas resources. 第五に、The Department of Health and Social Security の担当する業務は Advises all other departments of government on health hazards from pollution である。

論

地方行政機関のレベルでは、England and Wales と Scotland and Northern Ireland でその地方行政機関の組織は異っているのであるが、しかし両者とも環境保全に対する行政はほぼ同様の内容のものが扱われているのである。前者の地域のことを例示するならば、District Councils においては、Prevention and suppression of nuisances, Control over discharges of smoke, grit, dust and fumes (but not from premises under the Council of the Alkali Inspectorate), Control of 'neighbourhood noise', Public health generally, Sewerage functions delegated by the water authority, 等の任務を遂行することとなるのである。そして County Councils については、Land-use plans for the county as a whole, and some control of development, Disposal of wastes on land などについてである。⁽⁴⁶⁾

環境行政に対する責任を持ったその他の行政機関として代表的なものとして挙げられるのは、Health and Safety Executive である。この行政機関は主に労働者の職場においての健康や安全に関するものである。Water Authorities であるが、イングランド地域においては九つの地方 Water authorities があり、一個のウェールズ Water authorities がある。それらの行政機関の任務としては、内陸水域の保全、下水処理施設及び下水処理、水の供給、排水処理施設、一九七四年汚濁防止法 (the Control of Pollution Act 1974) の第二部が効力を用うるに至った際に、すなわち水利行政機関 (Water Authority) が海域へのパイプライン敷設に対してその統制が可能となるということである。更にスコットランドにおいて、River Purification Boards が内陸水域の保全に対して責任があるといった問題の処理を行うこととなる。

Sea Fisheries Committee であるが、この行政機関の任務は漁業水域の保全である。この目的から、沿岸水域の施設に対しての汚染防止の公害行政を展開する。National Water Council であるが、この委員会は、一九七三年水

法 (the Water Act 1973) の下で設置された諮問及び助言的機関として設置された。Water Space Amenity Commission は、水域のリクレーション及び快適利用に当って、国務大臣や水利行政機関の助言的機関として設置された。Nature Conservancy Council であるが、これは、自然の保存のための管理や国務大臣への助言等の目的のために the Nature Conservancy Act 1973 の下で設置された機関である。⁽⁴⁷⁾ Countryside Commission があるが、これは the Countryside Act 1968 の下で現在有効に活動している。National parks や自然の景観やその中におけるリクレーション施設等についての行政責任を持つ。その他に、National Radiological Protection Board, Royal Commission on Environmental Pollution, Noise Advisory Council, Advisory Committee on Pesticides and Other Toxic Chemicals, Standing Technical Committee on Synthetic Detergents, Sports Council, British Waterways Board, Research Councils などの環境保全に作用を果している行政機関が存在する。⁽⁴⁸⁾

また更に、それらの機関が自らの産業上及び商業上の利益を推進するものであろうが、あるいは自然環境の保全を目ざすものであろうが、どちらにせよともかく環境保護の積極的利益を目ざしている全く独立の行政類似機関が存在するということである。それらは必ずしも行政機関ではない。それらの機能の説明ははなはだ次の様なものが存する。Confederation of British Industries, Exploraton and Production forum, Chemical Industries Association, International Tanker Owners Federation Ltd, Oil Companies Institute for Marine Pollution Compensation Ltd, Oil Pollution Liability Association Ltd, United Kingdom offshore Operations Association などがあり、また環境保護を目的とする多くの voluntary associations があることはわが国でもよく知られていることであるが、そのいくつかのものを列挙すると National Trust が先ず挙げられる。この団体は、公共の利益のために、土地や建物を自らが保持し所有するのである。その目的の一つは自然的景観の保存があるが、この団体はイギリス沿

岸地域の主な景勝地を開発から防止するために買収していることはよく知られてきている。また Advisory Committee on Oil Pollution of the Sea, Angler's Cooperative Association, National Society for clean Air などが代表的なものとして挙げられてくるのである。⁽⁴⁹⁾

以上の様にイギリスの場合においても環境保全のための行政機関は整備され、大気、内水域、沿岸水域、騒音・振動、自動車、エアークラフト、汚物処理、核施設、放射能処理、生産物問題、それに環境アセスメントと極めて広範に環境破壊防止の為に Statutes 及び Subordinate Legislation は制定されており、それらの総計は百を超えるものには驚かされる。これらのすべてにわたって可能の限り分析しなければならないが、しかしそれが必ずしもここでの目的でもないで、それらの作業は今後別の機会に果してゆきたいと思う。あわせて、European Communities に属するその他の諸国、Federal Republic of Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands 等及びその他についても、環境保全機能の概観をする予定であったが、これらもあわせて別の機会に作業を果すつもりでいる。

さて論点は全く変るが、現代の人間の生活環境をめぐって、その自然的、文化的、社会的環境の保全、維持、存続の問題で忘れてはならない問題は、Nuclear Power と環境問題が存する。核兵器による自然や生活環境の破壊という問題は、戦争による環境破壊とあわせてその規模やスケールにおいて、また現実の可能性の問題として一応論外であるが（しかしイラン・イラク戦争の余波で、沿岸に石油の原油の流出が続いたことは無視できない事例であり、ベトナム戦争時に米軍によって投下されたカレ葉剤などの化学薬品によって国土は枯渇し、住民の間には奇形児が多数出産した事例は深刻な戦争と環境問題であるが）、例えば、原子力発電所の事故による環境汚染は、極めて重大な問題を提起することとなる。米国のスリーマイル島原発事故は、世界の人々に大きな衝撃を与え、わが国の人々の

間でも記憶に新しい問題である。このスリーマイル島原発の半径五マイル以内に住んでいる住民の事故の発生の様子やまたそれらの発言と原子力委員会発表の事実の経過の相違など生々しい証言記録が出されてきている。⁽⁵⁰⁾このようなスリーマイル島程の重大事故でなくともわが国の場合も、これまでに原子力発電所の事故はくり返り起ってきているのである。

なお間接的な引用であるが、昨年度（一九八三年）の米国のCEQの報告書「The global 2000 Repot to the President」（地球二〇〇〇年のレポート）においては、極めて深刻な報告がなされているといわれる。すなわちこの報告では、西暦二〇〇〇年には、世界の環境、人口、天然資源などの状況がどのようになっていくかを予想していることで特徴があるといわれるのであるが、結論的には、西暦二〇〇〇年には、環境の面は、経済・生活などの面とあわせて更に悪化していることが予測されている。Globalな視点から全地球的な分析として、わが国の場合も報告書の中でアジアにおける「特別な国」として扱われているといわれるが、エネルギー問題で日本は困難に陥っていることが予測されているという。⁽⁵¹⁾かつて一九七七年米国内カーター大統領は、議会に送った環境教書の中において、次のような指摘を行ってきた。その趣旨は、現在の世界の問題は資源の問題にせよ環境の問題にせよどれをとっても、一国の政策や統治能力の範囲を超える問題ばかりであることを強調し、国際協力の必要性を説いてきたのであった。そしてそこでは大気中の炭酸ガスの増加の問題が取り上げられてきたのであったが、炭酸ガスの増加には先進諸国でのエネルギーの過消費と世界的な森林資源の減少（森林は空気中の炭酸ガスを植物の働きで酸素に変える）が原因とされている。したがって、炭酸ガスの増加を食い止めるには先進諸国の省エネルギーや炭酸ガスを出さない、きれいなエネルギーへの転換と更に未開発国での森林資源保護政策が必要となってくる⁽⁵²⁾、として国の枠を超えての協力態勢の必要性を強調してきた。昨年度のCEQのレポートは、内容的にはこれらの警告を引き継ぐものであり、悪化への進行の

裏つけでもある。

(註)

- (1) Environmental Quality (The first Annual Report of the Council on Environmental Quality)' 70, 坂本ステディーグループ (訳)・公害教書' 四頁。これが、NEPAの制定されたあとCEQの報告を得て最初に出された大統領の公害教書である。
- (2) Sec. 2. (42 U. S. C. §4321) The National Environmental Policy Act of 1969 <Pub. L., 91-190; 42 U. S. C. §§ 4321-4347>.
- (3) Sec. 101. (42 U. S. C. § 4331) *ibid.*
- (4) 綿貫芳源「アメリカにおける環境法」(一)自治研究五〇巻二号一一八頁以下、同「アメリカにおける騒音被害を中心とする環境汚染に対する私法上の救済」(一)法律のひろば三四巻一〇号四九頁参照。
- (5) *Griswold v. Connecticut*, 381 U. S. 479 (1965).
- (6) I do agree that the concept of liberty protects those personal rights that are fundamental, and is not confined to the specific of the Bill of Rights. My conclusion that the concept of liberty is not so restricted and that it embraces the right of marital privacy though that right is not mentioned explicitly in the Constitution is supported both by numerous decisions of this Court, referred to in the Court's opinion, and by the language and history of the Ninth Amendment (Mr. Justice Goldberg, whom The Chief Justice and Mr. Justice Brennan join, concurring. — *Griswold v. Connecticut*, 381 U. S. 479, 85 S. Ct. 1678, 14 L. Ed. 2d 107 (1965)).
- (7) 生田典久「米国における環境訴訟の特色」ジュリスト五三四号四四頁参照。
- (8) Sec. 2. (1), Thomas J. Anderson, Gordon Rockwell Environmental Protection Act of 1970, Mich. Comp. Laws Ann. 691, 1201-1207 (Supp. 1975). (ミシガン州環境保護法の邦訳については、高柳信一教授が「公害研究」一巻一号にお

いて、また山川・高橋両教授が訳書「J・L・サックス、環境の保護」の末尾で、更に生田教授が、「ジュリスト」五三四号において、それぞれ行っている。

(9) 高柳信一「ミシガン州環境保護法訴訟の諸相」公害研究三卷一号五二頁参照。

(10) Joseph L. Sax, Roger L. Conner, Michigan's Environmental Protection Act of 1970: a Progress Report. The University of Michigan Law Review, Vol. 70, No. 6, pp. 1003-1106.

(11) Joseph L. Sax, Roger L. Conner, *ibid.*, Ed. by H. Floyd Sherrod, Environmental Law Review 1973, pp. 669-759.

(12) The Minnesota Environmental Rights Act, Minn. Laws 1971, Ch. 952, Minn. Stat. §§ 116 B. 01-14.

(13) 116 B. 02 (4) *ibid.*

(14) 山村恒年・環境アセスメント(有斐閣選書)二八二頁参照。NEPAにおけるEIAの司法審査の状況についてであるが、NEPA制定直後ではEISは準備されることは多くなかったといわれる。そのため環境保護団体は裁判所に訴えて、その結果漸次EISが作成されるようになった。一方で裁判所は、NEPAの立法趣旨、制定経過に基づいてEIAの要件を拡張解釈して、EIAの適用範囲を拡大し、訴訟上問題となったEIAの不十分さを指摘して、やり直しを命じたのであった。かくして裁判所は、NEPAに基づく必要な手続の内容を判例法として形成したのであった。またNEPAの訴訟を通じて、環境上の不利益を受ける市民の裁判を受ける権利(原告適格)の範囲は拡大されていった。従来裁判所は、訴訟を提起できる資格として、原告は保護されている法律上の利益を侵害された場合であるとしていた。個人的な不利益ではなく、単に市民一般人に共通な不利益——例えば公園の景観が損われるというよう——は裁判を起す原告適格の基礎と認知するものではなかった。NEPAの施行にともない最高裁判所は、美的価値を含む環境上の利益は法律によって保護された利益であると認知し、その自然を利用する者が政府の行為によって環境上の損害を受けるときは訴権を有することを認めたのである。また環境権を根拠として政策決定過程に市民が参加できることを認めるようになったのである(山村・同、二九二頁参照)。わが国においても、判例上は、国立歩道橋設置行為執行停止申立事件決定において、「申請人らは、……本件横断歩道橋の設置によりその設置箇所において有していた従来の方法による道路通行権の行使が妨害されるばかりでなく、自動車の交通量と速度の増加に伴う排気ガスの増大によって、健康の損傷、風致・美観の破壊等の損害を被り、環境権の侵害されるにいたるというので

あるから、その主張の限りにおいては、一応、申請人適格においても欠けるところはないものというべきである」として（東京地決昭和四五・一〇・一四、判例時報六〇七号一六頁）、申請人適格を認めてきたのであり、その後環境権訴訟の判例では、原告適格を広げ、訴えの利益の範囲を拡大していった嚆矢となったのである。また理論的にも、原告適格・訴えの利益論の活発な研究が進められたが（代表的には、原田尚彦・訴えの利益（行政訴訟研究双書）に収録の「一個の論文等」）、これらのことは、アメリカのNEPAに相当するわが国の「公害対策基本法」が制定された結果として生れたものではないことが、わが国とアメリカの環境訴訟の大きな差異である。

(15) 高橋一修「アメリカ環境アセスメント法の到達点——NEPA手続条項・実施規則の意義」ジュリスト六九五号五二頁。

(16) 大嶽秀夫「環境行政による現代政治の研究」中央公論一九八二年九月号八二頁以下。

(17) 42 U. S. C. §4332. 連邦職員と関係連邦・州・地方機関の任務がこれについて明示される「Prior to making any detailed statement, the responsible Federal official shall consult with and obtain the comments of any Federal agency which has jurisdiction by law or special expertise with respect to any environmental impact involved. Copies of such statement and the comments and views of the appropriate Federal, State, and local agencies, which are authorized to develop and enforce environmental standards, shall be made available to the President. the Council on Environmental Quality and to the public as provided by section 552 of title 5, United States Code. and shall accompany the proposal through the existing agency review processes.」

(18) William H. Matthews and Richard A. Carpenter, 'The Growing International Implications of the U. S. Requirements for Environmental Impact Assessments' Environmental Law and Policy in the Pacific Basin Area, p. 159.

(19) W. H. Matthews and R. A. Carpenter, *ibid.*, p. 160.

(20) W. H. Matthews and R. A. Carpenter, *ibid.*, p. 162.

(21) R. T. Franson, Canadian Environmental Law. 副田隆重（訳）「カナダの環境法」ジュリスト七六九号一二六頁参照。

(22) Andrew R. Thompson, Government Regulation of Natural Resource Development Projects in Western Canada (Report papers of Canada-Japan Lawyer's Conference), p. 6.

(23) Andrew R. Thompson, *ibid.*, p. 4.

(24) Section 92 (A) of the Constitution Act, 1982. [92 A. (1) In each province, the legislature may exclusively make laws in relation to (a) exploration for non-renewable natural resources in the province; (b) development, conservation and management of non-renewable natural resources and forestry resources in the province, including laws in relation to the rate of primary production therefrom; and (c) development, conservation and management of sites and facilities in the province for the generation and production of electrical energy.

(2) In each province, the legislature may make laws in relation to the export from the province to another part of Canada of the primary production from non-renewable natural resources and forestry resources in the province and the production from facilities in the province for the generation of electrical energy, but such laws may not authorize or provide for discrimination in prices or in supplies exported to another part of Canada.

(3) Nothing in subsection (2) derogates from the authority of Parliament to enact laws in relation to the matters referred to in that subsection and, where such a law of Parliament and a law of a province conflict, the law of Parliament prevails to the extent of the conflict.

(4) In each province, the legislature may make laws in relation to the raising of money by any mode or system of taxation in respect of (a) non-renewable natural resource and forestry resources in the province and the primary production therefrom, (b) sites and facilities in the province for generation of electrical energy and the production therefrom, whether or not such production is exported in whole or in part from the province, but such laws may not authorize or provide for taxation that differentiates between production exported to another part of Canada and production not exported from the province.

(5) The expression "primary production" has the meaning assigned by the Sixth Schedule.

(6) Nothing in subsection (1) to (5) derogate from any powers or rights that a legislature or government of a province had immediately before the coming into force of this section.]°

- (25) R. T. Franson, *ibid.*, 副田 (訳) 前掲論文、シヨリスト七六九号一三〇頁。
- (26) 山村恒年、前掲書三〇五頁及び三〇七頁参照。
- (27) Robert T. Franson, *Environmental Impact Assessment in Canada* (Report Papers of Canada-Japan Lawyer's Conference), p. 4.
- (28) J. McLoughlin and M. J. Forster, *The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Member States of the European Communities: A Comparative Survey* (Second Ed.) p. 2.
- (29) J. McLoughlin and M. J. Forster, *ibid.*, pp. 4-5.
- (30) J. McLoughlin and M. J. Forster, *ibid.*, p. 5.
- (31) L. P. Suetons and Dirk Soetemans, *The Law and Practice Relating to Pollution Control in Belgium and Luxembourg*, P. 13.
- (32) L. P. Suetons and Dirk Soetemans, *ibid.*, p. 14, J. McLoughlin and M. J. Forster, *ibid.*, 5.
- (33) L. P. Suetons and Dirk Soetemans, *ibid.*, 17.
- (34) J. McLoughlin and M. J. Forster, *ibid.*, p. 352.
- (35) L. P. Suetons and Dirk Soetemans, *ibid.*, p. 201.
- (36) C. H. Jensen, *The Law and Practice Relating to Pollution Control in Denmark* (Second Ed.) pp. 9-14. J. McLoughlin and M. J. Forster, *ibid.*, p. 9.
- (37) C. H. Jensen, *ibid.*, p. 14.
- (38) J. McLoughlin and M. J. Forster, *ibid.*, p. 10.
- (39) C. H. Jensen, *ibid.*, pp. 203-205.
- (40) Michel Despax and William Coulet, *The Law and Practice Relating to Pollution Control in France* (Second Ed.) p. 7.
- (41) Michel Despax and William Coulet, *ibid.*, p. 8.
- (42) Michel Despax and William Coulet, *ibid.*, p. 9.

- (43) J. McLoughlin and M. J. Forster, *ibid.*, pp. 13-14.
- (44) Michel Despax and William Coulet, *ibid.*, pp. 25-29.
- (45) J. McLoughlin and M. J. Forster, *The Law and Practice Relating to Pollution Control in the United Kingdom* (Second Ed.) pp. 8-9.
- (46) J. McLoughlin and M. J. Forster, *European Communities: A Comparative Survey*, p. 48. J. McLoughlin and M. J. Forster, *the United Kingdom*, pp. 10-13.
- (47) J. McLoughlin and M. J. Forster, *European Communities: A Comparative Survey*, p. 49.
- (48) J. McLoughlin and M. J. Forster, *ibid.*, p. 50.
- (49) J. McLoughlin and M. J. Forster, *ibid.*, pp. 51-52.
- (50) cf. Racert Leppzer, *Voices from 3-Mile Island — The People Speak Out—*. Robert Deltredici, *The People of Three Mile Island*. Mike Gray and Ira Roson, *The Warning: Accident at Three Mile Island*.
- (51) 今村光一「アメリカ合衆国環境問題委員会報告書『地球二〇〇〇年のレポート』」時の法令一一六六号七九頁参照。
- (52) 今村光一、前掲報告書、時の法令八〇頁以下。

説

論